

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ АТТЕСТАЦИИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ПЕРВОУРАЛЬСК»)

Управление образования городского округа «Первоуральск» различает в работе с руководителями образовательных учреждений две проблемных области: состав персонала управления и эффективность управления учреждением. Существующий состав персонала в течение последних 3 лет изменяется как в количественном (25 % вновь назначенных на должность руководителей), так и в качественном отношении, причем эти перемены обусловлены не только внутришкольными изменениями, они происходят и за счет повышения квалификации в свободное время (12,5 % руководителей). Поэтому можно предположить, что так называемая проблема эффективного управления образовательным учреждением уже не разрешается сама собой, а требует использования специальных инструментов. Одним из таких инструментов является аттестация.

Система государственного регулирования в сфере аттестации персонала на данный момент существует только для педагогических работников, руководящий состав образовательных учреждений из этой системы «выпал». Налицо противоречие: руководители, которые управляют аттестационными процессами персонала, сами в этом процессе не участвуют, т. е. не знают его проблемы изнутри, поскольку «аттестация – это процедура систематической формализованной оценки соответствия деятельности конкретного работника стандарту выполнения работы на данном рабочем месте в данной должности»[1]. В Кодексе законов о труде РФ, кроме определения термина, содержится также перечень основных категорий работников, которые подлежат обязательной периодической аттестации. Существуют специальные требования к аттестации,

например, создание аттестационной комиссии. По результатам аттестации выносятся решения о соответствии или несоответствии занимаемой должности. Эти, явно неполные, определения отражают искусственный характер аттестационных процедур. Процессу аттестации неизбежно сопутствует негативная реакция. Для тех, кто оценивает – это дополнительная нагрузка, отрывающая время от производственной деятельности, а также новый проект, цели и суть которого не всегда понятны. Для тех, кого оценивают – это стрессовая ситуация, аналогичная сдаче экзамена, страх перед возможными отрицательными последствиями.

Суть категории «эффективность регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений» видится в обозначении сложного, целостного в своих функциональных проявлениях объекта, пребывающего в состоянии непрерывного движения. Понятие «эффективность регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений» необходимо рассматривать сквозь призму его динамики, а не статики.

Механизм регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений представляет собой не статическую совокупность правовых средств, а нормативно-организованный, последовательно осуществляемый комплексный процесс, направленный на результативное воплощение правовых норм в жизнь при помощи адекватных правовых средств.

Такой подход к пониманию категории «эффективность регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений» позволяет:

а) характеризовать его во временном пространстве, а не только видеть в нем связанный единым функциональным назначением объект;

б) указать не только главную цель правового регулирования, но и подчеркнуть логическую завершенность, процедурный характер процесса аттестации руководителей образовательных учреждений;

в) показать, что целью эффективного регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений является реализация такой нормы, которая носит правовой характер;

г) акцентировать внимание на четкой внутренней организации

процесса аттестации. При этом нормативная организованность указывает на строгую регламентацию процесса эффективности регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений, а последовательное упорядочивание – на поэтапный переход от одной стадии механизма к другой;

д) обозначить системный, комплексный характер процесса эффективности регулирования процессов аттестации руководителей образовательных учреждений.

Специфика профессиональной деятельности руководителя муниципального образовательного учреждения (далее ОУ), *его место и роль* в механизме управления деятельностью данного учреждения предполагают особый правовой статус этого лица в трудовых отношениях. Одной из особенностей этого статуса является участие учредителя ОУ в решении ряда вопросов, связанных с трудом руководителя ОУ и, главное, в вопросах назначения, оценки деятельности и увольнения руководителя учрежденного образовательного учреждения. Наибольшими правами учредители обладают по отношению к руководителям муниципальных учреждений и предприятий, что связано с наличием собственности на предприятие или учреждение как имущественный комплекс. Руководители несут персональную ответственность перед учредителями за результаты деятельности организации. Это предъявляет существенные требования к квалификации руководителя и приводит к введению учредителем процедур аттестации руководителя.

Политика в области образования, которую проводит наше государство, рассматривает аттестацию педагогических и руководящих кадров как механизм, позволяющий влиять на качество образования. Необходимость аттестации кадров очевидна, так как диагностируется уровень профессиональной компетентности, определяются перспективные направления развития системы образования.

В связи с существующей на сегодняшний день необходимостью внедрения системы показателей эффективности и результативности при аттестации руководителей образовательных учреждений и при переходе на введение эффективного контракта внедрение такой системы можно выстроить по следующему алгоритму:

– определение перечня должностей, по которым может быть установлен особый порядок оплаты труда;

- разработка типовых показателей эффективности и результативности по должностям;
- дополнение типовых показателей индивидуальными показателями эффективности и результативности, связанными с выполнением специфических функций;
- установление целевых значений и периода мониторинга показателей эффективности и результативности;
- заключение результативного (эффективного) контракта.

По поводу заключения результативного (эффективного) контракта сегодня много дискутируют, но показатели и критерии (естественно, в каждой отрасли они будут иные) пока не предложены.

Руководители образовательных учреждений как педагогические работники подлежат оценке в соответствии с федеральными актами, основанными на законе об образовании. Однако стоит вопрос и об оценке руководителя учреждения учредителем данного ОУ, при этом оценка должна осуществляться не на предмет квалификации руководителя как педагога, а на проверку его квалификации как управленца. Этот вопрос законом не решен.

Таким образом, законодательные акты предусматривают аттестацию не для всех категорий работников образования, а порядок проведения аттестации даже в установленных законом случаях регулируется по-разному.

Нужно, однако, отметить, что нормативно-правовых препятствий для введения аттестации руководителей ОУ учредителем в случаях, когда законодательством обязательная аттестация не предусмотрена, как таковых нет. Поэтому в отношении руководителей тех организаций, на которые нормативные правовые акты об аттестации не распространяются, аттестация должна проводиться на основании муниципального правового акта и локальных актов, определяющих порядок и условия ее проведения.

Непосредственные объекты аттестации: результаты работы руководителя, его творческий потенциал, оптимальное выполнение своих обязанностей. Личность аттестуемого, как таковая, оценке не подлежит.

В управленческой теории и практике выделяют *два основных подхода* к аттестации (табл. 1).

Таблица 1

Основные подходы к аттестации

	Аттестация по результату	Аттестация при назначении на должность
На что ориентирован подход	Контроль за деятельностью руководителя ОУ и ее оценка, имеющая следствием поощрение, наказание, продвижение по службе	Поиск путей совершенствования работы и самореализации сотрудника
Кто осуществляет (проводит) аттестацию	Члены экспертной комиссии, в сущности, наделенной судейскими функциями	Непосредственный руководитель, выступающий как советник, консультант
Нормативные основания	Распоряжение Управления образования об утверждении Положения о рейтинге образовательных учреждений	Распоряжение Управления образования об утверждении Положения о муниципальной комиссии по аттестации претендентов на должность руководителя образовательного учреждения
Основные задачи	1. Обеспечение законности в системе работы с персоналом и совершенствование трудовых отношений. 2. Совершенствование системы повышения квалификации и переподготовки персонала и руководителя. 3. Стимулирование труда работников и создание условий для их творческой деятельности. 4. Установление соответствия (или несоответствия) занимаемой должности	
	5. Выявление недостатков в работе персонала с целью их дальнейшего устранения 6. Сбережение и увеличение интеллектуальной собственности организации	5. Определение (выявление) уровня профессиональной подготовки и потенциальных возможностей руководителя. 6. Обеспечение планирования карьеры и своевременного служебного продвижения перспективных работников

Основные функции аттестации	1. Определение результатов управленческой деятельности и потенциальных возможностей персонала (функция отбора). 2. Совершенствование методов и процедур проведения аттестации (методическая функция). 3. Упорядочение работы с персоналом (организационная функция).	
	4. Контроль результатов труда и способностей сотрудников (контрольная функция). 5. Оценка качеств и результатов труда персонала (функция оценки)	4. Интегрирование полезных коммуникаций между руководителями и подчиненными (коммуникативная функция). 5. Выявление ценностей и ожиданий персонала, создание условий для культурных трансляций (социокультурная функция). 6. Поддержка проведения морального и экономического стимулирования в отношении персонала (функция стимулирования)
Формы оценки	Инспекционный контроль; аудит	Собеседование

При любом подходе аттестация дает возможность выявления потенциала руководящих работников.

Аттестация проводится в несколько этапов:

1. Подготовка.
2. Непосредственно аттестация.
3. Подведение итогов.

1. Подготовка, осуществляемая кадровой службой, включает:

- разработку принципов и методики проведения аттестации;
- издание нормативных документов по подготовке и проведению аттестации (распоряжения, утверждающие: порядок проведения аттестации, список аттестационной комиссии, методику проведения аттестации, план проведения аттестации, программу подготовки руководителей, инструкцию по хранению персональной информации);

- разработку специальной программы по подготовке к проведению аттестационных мероприятий (при проведении аттестации в первый раз по новой методике);

- подготовку материалов аттестации (бланки, формы и т. д.).

2. Проведение аттестации:

- проводится заседание аттестационной комиссии;

- аттестуемые руководители самостоятельно (по разработанной кадровой службой структуре) готовят отчеты, с которыми выступают на заседании аттестационной комиссии;

- члены аттестационной комиссии проводят собеседование и заполняют оценочные формы;

- анализируются результаты собеседования, озвучиваются рекомендации и утверждаются результаты аттестации.

3. Подведение итогов аттестации:

- анализ кадровой информации, ввод и организация использования персональной информации;

- подготовка методических рекомендаций по работе с руководителями ОУ;

- издание распоряжений по утверждению результатов аттестации.

- выдача аттестационных листов.

Для подведения обобщенных итогов:

- составляются сравнительные таблицы эффективности работающих работников;

- выделяются группы риска (неэффективно работающих или работников с неоптимальным уровнем развития профессионально важных качеств);

- выделяются группы роста (работников, ориентированных и способных к профессиональному развитию);

- готовятся рекомендации по использованию данных аттестации.

Чтобы кадровой информацией можно было воспользоваться при принятии кадровых и иных решений, необходимо правильно организовать хранение информации по результатам аттестации. Следует разработать особую форму ввода и хранения информации (по персоналиям, отделам, уровням иерархии, направлениям деятельности), нужно также иметь возможность поиска инфор-

мации и по этим параметрам, и по параметрам качества и количества труда.

Согласно действующему закону Российской Федерации «Об образовании» (п. 3 ст. 35 «непосредственное управление... муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию директор...») [2] аттестация руководящего работника, ее результаты являются юридическим фактом для возможного изменения и даже прекращения трудовых правоотношений, возникновения новых трудовых правоотношений, появления новых проблем, связанных с обеспечением норм социального права.

Надо, однако, учесть, что сложность и качество процедур аттестации должны соответствовать квалификации и опыту в проведении аттестации специалистов по работе с кадрами и членов аттестационной комиссии. Введение в практику аттестации сложных схем и методов, большого числа критериев на первых этапах внедрения аттестационных процедур для руководителей ОУ неоправданно. Кроме того, в настоящее время для руководителей муниципальных организаций, требования к которым отличаются от требований к руководителям иных коммерческих и некоммерческих организаций, не разработаны профессионально-должностные характеристики, достаточно трудоемкими и требующими времени и специалистов являются и разработки стандартов деятельности. Однако необходимо стремиться к постепенному расширению числа критериев и методов оценки руководителей при аттестации.

Процедура аттестации требует значительных трудовых и временных затрат, а также объективного подхода к решению проблем.

Разработка подходов к аттестации требует также предварительной работы по определению параметров аттестации и ее методов.

В этой связи применяют различные методы оценки по группам: без заданных признаков и с заданными признаками [см.: 3].

К методам второй группы можно отнести следующие методы: характеристик; ранжирования; балльных оценок; классификации; комплексный метод и др. Но все они в той или иной форме сориентированы на выявление уровня профессионализма аттестуемого.

В качестве примера предлагаются карта эксперта муниципальной аттестационной комиссии по аттестации претендентов на должность руководителя образовательного учреждения и вопросы для собеседования:

Карта эксперта

Ф.И.О. члена аттестационной комиссии:

№ п/п	Ф.И.О. аттестуемого	№ ОУ	Должность по штатному расписанию	Уровень проявления характеристики						
				Нормативно-правовая база ОУ, делопроизводство	Правила и нормы охраны труда и техники безопасности	Управление в образовании	Планирование и организация контроля образовательной деятельности	Понятие государственного образовательного стандарта	Перспективы развития ОУ	Средний балл

* – достаточный уровень (умеет аргументировать и обосновывать аргументы) – 3 балла; допустимый уровень (аргументы на уровне интуиции и общих рассуждений) – 2 балла; низкий уровень (затрудняется в выборе аргументов) – 1 балл.

Кстати, поиск критериев (от гр. *kriterion*) – признаков, положенных в основу классификации, мерила для оценки, суждения, обращает нас к анализу взаимного соответствия личности и профессии. Здесь важно различать:

– психологические механизмы реализации взаимных требований;

– критерии, по которым можно судить о степени такого соответствия.

Надо признать, что критерии лишь фиксируют формальную сторону взаимодействия личности и профессии, но их использование необходимо, поскольку они тесно связаны с различными нормативами, которые регулируют процесс профессионализма.

В основе правового анализа эффективности механизма правового регулирования лежит определение критерия. С. Ю. Марочкин исходит из того, что критерий есть признак, фокусирующий в себе все показатели действия нормы, на основе которых можно пред-

принять попытку ее всесторонней оценки [4]. Критерии эффективности регулирования процессом аттестации руководящих работников можно дифференцировать на общие и специальные. Общие критерии эффективности процесса аттестации есть критерии оценки эффективности в целом, в совокупности всех его стадий и элементов. Общие критерии эффективности регулирования процессом аттестации руководящих работников подразделяются: а) на статические; б) динамические; в) общесистемные. Специальные выражаются в критериях качества отдельных элементов, напрямую связанных с образованием [5].

Статическим критерием эффективности регулирования процессом аттестации руководящих работников выступает качество статических элементов в целом:

1. Рациональная структура процесса аттестации, которая предполагает ее оптимизацию, снижение множества альтернатив компонентного состава системы и достижение наиболее предпочтительных состояний организации аттестации руководителей образовательных учреждений.

2. Структурная полнота регулирования процессом аттестации руководящих работников означает необходимый состав компонентов, достаточных для эффективного правового регулирования, причем полнота не должна сводиться к избыточности;

3. Соответствие структуры регулирования процессом аттестации руководящих работников стоящей перед ним цели. Структура должна обеспечивать процесс достижения его цели. Выполнение рассматриваемого требования позволяет достигнуть соразмерности и соответствия компонентного состава регулирования процессом аттестации руководящих работников всей совокупности целей данного правового механизма. Несоответствие структуры целям вызывает диспропорции, снижающие эффективность регулирования процессом аттестации руководящих работников.

Очевидно, что разница в целях аттестации существенным образом влияет на применяемые методы, используемые критерии оценки и, как следствие, на порядок ее проведения и использования результатов аттестации.

Традиционный подход к аттестации опирается на полученный результат деятельности. Однако для руководителя образовательно-

го учреждения, особенно дошкольного (организации), такая оценка, как правило, неприемлема, потому что отсутствует система показателей результата, отражающая именно труд руководителя, а не всей организации. Исходя из этого, при традиционной аттестации используются обычно субъективные методы оценки и формальные критерии (уровень образования, время последнего повышения квалификации, характеристика и т. п.).

При аттестации, направленной на развитие, оценка строится на сопоставлении системы стандартов исполнения функций и подхода руководителя к выполнению работы, уровня владения им определенными навыками, т. е. сопоставляются уровень требований к руководителю и уровень качества руководителя. В теории управления человеческими ресурсами для определения необходимых навыков используется термин «компетенция» (от англ. *competency*). Компетенция – это модель рабочего поведения, подход, знания или навык, которые необходимы для выполнения работы на приемлемом или высоком уровне и для успешного достижения целей за оцениваемый период (система стандартов исполнения).

Самой большой проблемой оценки работников является субъективизм, так как каждый из проводящих аттестацию может по-разному видеть удачные и плохие решения, считать подход к решению вопроса руководителем эффективным или неэффективным. Поэтому до проведения аттестации заранее, исходя из ее целей и планируемого использования результатов, разрабатываются не только критерии оценки, но и образцы эффективного рабочего поведения руководителя (стандарты – эффективный подход к выполнению работы и/или уровень владения определенными навыками). Эти стандарты играют существенную роль и при разработке должностной инструкции, и при общей оценке результатов труда руководителя. Разрабатывать данные стандарты желательно специальной экспертной комиссией. Такая комиссия может быть сформирована из специалистов – муниципальных служащих и руководителей муниципальных организаций различного профиля, однако рациональнее, как минимум, приглашать в эту комиссию специалистов-консультантов по управлению.

При разработке образцов эффективного рабочего поведения можно использовать и передовой опыт, и лучшую практику, и т. п. Однако необходимо помнить, что не может быть унифицированных стандартов как для разного профиля руководителей, так и для разных муниципальных образований. Модель эффективного поведения зависит от целей и задач деятельности, а также от условий, в которых эта деятельность осуществляется. То же относится и к критериям оценки руководителя при аттестации.

Оценка соблюдения стандартов, компетенций акцентирует внимание не только на соблюдении/несоблюдении стандартов деятельности, но и на причинах достижения в результате работы того или иного результата.

Следующие критерии – динамические. Критерии эффективности регулирования процессом аттестации руководящих работников ОУ отражают показатели качества всего процесса движения нормативно-правовой базы к реализации. Акцент сделан именно на характеристике движения, которое выступает как самодостаточное, а характеристики объектов, влияющих на движение процесса аттестации, остаются в тени.

Для придания объективности процессу аттестации необходимо ввести количественную оценочную шкалу. Рассмотрим ее на примере уже использующейся в Управлении образования городского округа «Первоуральск» трехуровневой шкалы оценки профессиональных знаний руководителя с использованием по следующим критериям:

- достаточный уровень (аттестующийся показал глубокие и прочные знания по данной позиции, умеет аргументировать и обосновывать аргументы, дает четкие ответы) – 3 балла;

- допустимый уровень (аттестующийся хорошо знает теоретический материал, допускает при ответе несущественные ошибки или неточности, аргументы на уровне интуиции и общих рассуждений) – 2 балла;

- низкий уровень (аттестующийся показал весьма поверхностные и фрагментарные знания, затрудняется в выборе аргументов, ответ содержит значительные пробелы) – 1 балл.

Подобный метод вполне применим и для оценки других параметров, представленных в табл. 2

Оценочная шкала

Основные направления оценки руководителя	Основные функции руководителя муниципального учреждения образования			
	Организация образовательной (учебно-воспитательной) работы УО	Обеспечение административно-хозяйственной (производственной), финансовой работы УО	Создание режима соблюдения норм и правил техники безопасности в УО	Взаимодействие с другими организациями

Используется та же шкала с критериями оценки:

– достаточный уровень (целевые показатели продуктивности управленческой деятельности выполнены в полном объеме, результат представлен на качественном, оптимальном, инновационном уровне, обеспечен высокий, устойчивый результат с ярко выраженной положительной динамикой на протяжении нескольких лет, подтвержден документально, аргументирован) – 3 балла;

– допустимый уровень (целевые показатели продуктивности управленческой деятельности выполнены не в полном объеме, однако обеспечен положительный результат, имеются практически все признаки его проявления, действия, и результаты стабильны на протяжении нескольких лет, показатель имеет положительную динамику, подтвержден документально с достаточной аргументацией) – 2 балла;

– низкий уровень (целевые показатели продуктивности управленческой деятельности выполнены не в полном объеме, результат нестабилен или отсутствует положительная динамика, нет достаточной аргументации его проявления, подтвержденной документально, результат может иметь отрицательную динамику) – 1 балл.

Применение такой методики позволит усовершенствовать процесс оценки и снизить субъективизм аттестации руководящих работников, что обеспечит механизм эффективной реализации муниципального задания.

Библиографические ссылки:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ.
2. Об образовании : ФЗ РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 (с изменениями и дополнениями).
3. *Симонов В. П.* Педагогический менеджмент ноу-хау в образовании. М., 2007.
4. *Марочкин С. Ю.* Условия и критерий эффективности норм международного права : понятие, соотношение // Правоведение. 1984. № 2. С. 74–78.
5. *Абрамова А. А.* Эффективность механизма правового регулирования. Общие критерии : препринт. Барнаул, 2006.